Occasional Paper

No. 8

Environment And Transportation

Avoiding The Traffic Jam

Raymond M. Robinson

Executive Chairman, FEARO

1982

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

Canadian Transportation Research Forum

Montreal, 1982

ENVIRONMENT AND TRANSPORTATION

AVOIDING THE TRAFFIC JAM

I have titled this paper "Avoiding the Traffic Jam". What it is really about is the need for effective and timely public consultation in the development of governmental decisions, including project approvals, transportation-related or otherwise.

Transportation planning is one of the most complex of fields. Most of you are experts in it. I am not. I am talking to you from the perspective of a manager of an environmental assessment process with a responsibility to ensure, first, that when decisions are made about major transportation proposals or other developments, the important facts and perceptions about the possible environmental consequences of these decisions are out in the open for all to see and, second, that those affected or interested have an opportunity to influence these same decisions.

Changes have been and are occurring in the decision-making processes of government. These changes can place new demands on planners and corporate managers and sometimes they give environmental issues a central role. I want to pass on to you my experience that if environmental and related social issues are given prominence at the earliest stages of project planning or major decision-making, if the public is informed and consulted at appropriate points and if corporate managers sit down, in their own boardrooms, with environmental and social planners just as they sit with design engineers and accountants, traffic jams in securing project approvals or support for development decisions can be greatly reduced. More important, the quality - the long-term viability - of the decisions taken should be considerably enhanced.

I am not here suggesting that Canadian transportation planning is at present generally characterized by corporate or government insensitivity to environmental and social issues or reluctance to involve the public. There may be instances of this but most governments and corporations are now working to secure public input into their plans and to obtain good information about environmental and related social effects of particular proposals. I know the CTC makes impressive efforts in this regard. My point is that willingness to involve the public has substantial benefits for all concerned.

There are many reasons for this. Times are changing, and we are changing with them. The changing times require governments to listen to a much broader constituency on any given issue than they ever had to in the past. The public is not as trusting as it used to be and it is much riskier today than in earlier generations to ignore the demand - some would say the right - of the public to participate in government decision-making.

Indeed efforts to bypass public discussion of environmental or social impacts normally lead to future problems down the road. A project promoter may appear to be on a clear expressway but just over the next rise, or perhaps the one after that, are persons with a different set of values and priorities chipping away at the pavement - usually with hand-tools. Sometimes it is possible to race by before they get organized. But more frequently, these days, they are looking for and finding friends with bulldozers. Stated more positively and more seriously, the right to be heard and the right to understand are well established today. The prudent planner ignores them at his peril. The Canadian public may well be the best informed public in the world, and their capacity to provide cogent and useful comment and suggestions is at an unprecedented height. Only a foolish decision-maker would wish to deny himself the benefit of these views.

Let us consider what has led us to where we are today. Twenty-five years ago I was a student at the University of British Columbia. At that time university students, myself included, generally accepted the idea that their governments, their institutions, could "cope", that is could be counted on to manage change while taking reasonable account of the needs of individuals and groups. I'm not sure if we were particularly naive but few students or others would take that view today.

Fifteen years ago, towards the end of the 60's, many values were under challenge. A large group of people in North America, principally the "youth group" - 15 to 25, felt that their view of the world was being ignored by all of the institutions of power. And they were not alone. A fair number of "older people" - 25 to 40, supported both their views and their often amusing and sometimes more disturbing tactics of protest.

Today, while protest is still voiced, the decibel count has weakened. No doubt there are many reasons for this, including a greater degree of cynicism, if not realism, about the way in which power is exercised in western societies. A more positive reason could be that our institutions are changing in response to these pressures. They have become more open although many argue that they need to be more open yet.

Some two years ago, at a conference in Quebec City, a very senior official of the Government of France, speaking on the topic "the challenges of the public administrator in the 1980's" expressed the view that the public administrator would increasingly have to play the role of arbiter or referee between competing well organized interests in society. He contrasted this with the more traditional role of seeking to embody public consensus and to implement it in a

somewhat paternalistic fashion. On January 27 last, a Gallup poll was released which tends to support this view. The poll showed that 25% of Canadians believe that giving people a greater say in government decisions should be the highest priority of government over the next 10-15 years. Only inflation was given a higher rating (48%).

A key characteristic of this societal change is the complexity of modern decision-making, particularly the extraordinary degree of interrelationship between goals and activities in one sector and impacts in other sectors - some of which have competing goals. If I may paraphrase the old adage, "no project or proposal is an island". This complexity - with its accompanying bombardment of vast amounts of detailed information - has dramatically affected the workings of government, particularly the capacity of the political process to control decision-making. Stated simplistically, those elected to office are increasingly obliged to rely on "experts" for advice. What is disturbing about this development and what makes it relevant to my theme today is that in formulating their advice, the experts must make many subjective value judgements under the umbrella of technical analysis.

The values reflected usually come from the individual backgrounds of these experts and from the professional milieu in which they function. I know from years of managing experts that technical judgements needed to influence policy decisions are often not clear-cut. Once the jargon is penetrated, one often discovers a number of subjective value judgements that could be sincerely contested. Faced with recommendations based on extensive technical analysis most politicians have great difficulty identifying those hidden elements of subjective judgement even though they may have been crucial in determining the final recommendations. Those judgements - those values - need to be tested much

earlier in the decision-making process if we are to be confident that they are well based and that they reflect, to a reasonable degree, the values of our society. One very good way of doing this is to expose these value judgements to a reasonably focused and structured, but fair, public discussion.

There is another reality of government which can be usefully addressed, at least in part, through appropriately timed public discussion. In theory, governments are designed to reflect, as far as is practicable, a wide range of interests in society. Thus such disparate groups as consumers, farmers, forestry interests, fishermen, industrialists, scientists, health experts, environmentalists, energy source developers, transportation system managers, miners, union leaders and lawyers have parts of government to which they can relate in a particularly close and often sympathetic way. These parts of government are supposed to bring the perspectives of their "clients" to bear, at least in part, on government decisions of concern to them. This can lead, and sometimes should lead, to sharp differences of view within government.

Such dichotomy is healthy and when the various interests are well represented and ample opportunity is provided to influence decision-making, the results can be very good. On other occasions, under pressure to more fast and to make use of the strong mandate on a given issue possessed by a particular department, officials are not able to engage in the broad consultative process that might be ideal. Decisions reflecting much narrower interests can result. Speed and efficiency are the watchwords. I have nothing against speed in decision-making but if it is achieved at the expense of giving insufficient weight to other legitimate values and, perhaps, of ignoring, for example, long-term environmental damage, then such decision-making is not really efficient. A public consultation process can go a long way towards ensuring that the

appropriate spread of interests is considered and that the trade-offs are made in an up-front fashion.

That word "trade-offs" in the minds of some has a pejorative sound. It should not have. Government is properly in the business of making trade-offs. What we are discussing here is the manner in which this should be done. I recall a Minister, some years ago, telling a group of us, when I was in Environment Canada, that we officials should not be making trade-offs - that was the business of ministers. In a democratic government such as ours that is certainly true. The problem, as I noted earlier, is the complexity of the issues to be addressed. The exercise of value judgements often entails some kind of trade-off and the need, because of limited ministerial time, to simplify issues through interdepartmental consultation, sometimes necessarily adds further trade-offs. I believe that officials would benefit greatly from the opportunity to have at least some of the more important issues calling for trade-off discussed publicly. The burden of judgement carried by such officials would be placed where it should be - in the political arena. Ministers would also benefit because they would be able to see very clearly the different perspectives which exist in our society on given issues - different perspectives which are not always reflected in as clear a fashion inside the government structure.

There is another aspect of this matter which deserves emphasis, particularly if one is concerned, as I am, about the credibility of our institutions. Trade-offs inside government are not always visible. Those among the public who espouse a particular point of view cannot always be certain that that point of view was given proper attention. Let me illustrate from my own experience. For some years I headed Environment Canada's Environmental Protection Service (EPS).

EPS, when developing pollution control regulations, has long followed the practice of consulting, through task forces or symposia, affected industry and provincial officials. I know from being inside the system that those task forces were pretty lively, that EPS officials sincerely sought to reflect an environmental perspective. Yet that was often not the perception of those in the private sector who were outside of this consultative process. I remember vividly an "encounter" session over two days between EPS officials and interested persons from the public discussing our processes. My staff were genuinely shocked by the extent to which they were perceived as "being in bed with industry", as it was put. It is not enough for me to say that those perceptions were wrong; the public has a right to know what is going on. At a more subtle level perhaps, and harking back to my comments about value judgements, there is also the very real possibility that the personal value systems of those involved in such task forces would benefit from dialogue with those outside the professional expert brotherhood. Certainly the values reflected in the task forces as a whole would be influenced by such dialogue. It was in recognition of these factors that the Environment Minister has directed that, as part of Environment Canada's new public consultation policy, broader consultation should in future be the norm in developing regulations.

Another important issue is what might be called the reality of consultation and here I should sound a warning note. The public must be treated with respect. To use public consultation to "legitimize" decisions already taken while appearing to have an open mind is essentially dishonest. The net result can only be a reduction in the credibility of government. Going through the motions is simply not good enough. The central implication of that dictum is very clear. Public consultation must occur early in the decision-making process <u>before</u> minds are made up. Government institutions in many democratic societies

are already dangerously lacking in credibility in the minds of many and we must not make that serious problem worse through sham consultative processes.

As you may know, both federal and provincial governments in Canada have a variety of means of securing public comment on various kinds of projects or proposals. I would like to use the one I know best - the Federal Government's Environmental Assessment and Review Process or EARP for short - as an example of an evolving system which can, I believe, go a long way towards meeting some of the concerns I have outlined today.

EARP applies on a mandatory basis to all federal departments and on a voluntary basis to Proprietary Crown Corporations and certain regulatory agencies. It applies both to federal programs and activities and also to developments in the private sector where federal lands, properties or monies are required for an undertaking.

There are three principal features which, taken together, set it apart from other similar processes within other jurisdictions.

The first of these is that it is based upon the principle of self-assessment. Government departments are expected to carry out their own initial evaluation of the proposed activity, seeking technical expertise from other departments or the private sector as necessary, and to decide whether the activity entails a potentially significant environmental impact. They may also involve the affected and interested public at this point. Should they conclude that the potential impact is significant, (and this insufficiently well defined term can include their judgement of likely public concern) they will recommend that their Minister refer the project to the Minister of the Environment for the

institution of a full public review by my office, the Federal Environmental Assessment Review Office (known as FEARO). This approach keeps the decision authority, and the responsibility for it in the hands of the manager primarily concerned. The purpose is to develop environmental consciousness among those who otherwise might not consider environmental concerns to be their responsibility. I might add that FEARO sits outside the normal departmental structure - it is not a part of Environment Canada - although it reports directly to the same minister, John Roberts.

The second feature is that the Cabinet decisions setting out the process specifically instructed that the public be informed and consulted during the review process, normally through the mechanism of a specially appointed panel, drawn from within or outside the public service.

The Panel, as its first step, prepares and publishes a set of guidelines for the preparation, by the project's proponent, of an Environmental Impact Statement. Depending on the nature, scale, and sensitivity of the activity, a series of public meetings may be held to hear comments about these guidelines before they are made final. In fact, as the process continues to evolve, such "guidelines meetings" are becoming the norm.

After the Environmental Impact Statement is submitted and if the panel finds that it has generally met the requirements of the guidelines, it is made public and forms the basis for an extensive set of public meetings. The public is then able to comment on the statement's deficiencies or offer additional information. The proponent is expected to participate fully in these meetings to explain the Environmental Impact Statement and to answer specific questions or requests for additional information from the panel. The public meetings are informal,

witnesses are not under oath and legal cross-examination does not occur. The process is designed to stimulate participation and avoid any sense of intimidation.

Following these public meetings, the panel reaches the conclusions it deems appropriate and makes its recommendations in a report to the Minister of the Environment, who normally releases it to the public immediately thereafter. These recommendations are of course not binding but past experience has shown that they are usually accepted and respected.

The third feature is that the Assessment and Review Process is not statutory. It was established by a Cabinet directive. Procedures are not rigidly prescribed and there is considerable scope to allow the adjustment of the process to fit the context. It is for that reason that I have spoken of it as evolving. We are learning from experience.

The list of projects in the transportation sector which have been or are being addressed by EARP panels is extensive. Past ones include: Shakwak Highway Project, Northern B.C. and Yukon; Roberts Bank Port Expansion, near Vancouver, B.C.; Banff Highway Project; Boundary Bay Airport Reactivation, near Vancouver, B.C.; and the Arctic Pilot Project involving the Marine Transport of Liquified Natural Gas (both Northern Component and Southern Terminals Component).

Those now being addressed are: the Alaska Highway Gas Pipeline Proposal, Yukon Territory Section (which I will be chairing personally); Beaufort Sea Hydrocarbon Production Proposal (which includes the possibility of either or both Marine Transport and Pipeline) a second phase of Banff Highway Project; Fraser River Shipping Channel, in B.C.; Quebec Port Expansion, Quebec City; and

Vancouver International Airport Expansion, Vancouver, B.C., another project for which I have personally taken on the task of panel chairmanship.

Most recently, the Minister of the Environment has referred to us for review, C.P. Rail's proposal for twin-tracking through Rogers Pass in Glacier National Park. The CTC has made a basic decision that the project should go ahead. Our review is intended to help it go ahead in an environmentally acceptable way.

In addition to conducting environmental assessment reviews, and administering other elements of the EARP, one of the more important functions of my office is to seek to improve the effectiveness of environmental assessment in Canada. We try to advance the state of the art, both scientifically and procedurally. We are concerned with the costs and effectiveness of the process. We are trying to make it more efficient for everyone - not only for ourselves in government and for the public, but for the nation's entrepreneurs whose initiatives need not wither and die under the regulatory microscope. I would like to give you examples of our activity in this area.

One of the more chronic potential shortcomings of environmental assessment in the regulatory context is duplication. Project proposals should not be subjected to waves of environmental reviews. If properly done, one should be enough. We have not fully achieved this, but we are working towards it. We are talking to our provincial counterparts to ensure that in those instances where both provincial and federal assessment procedures apply, we apply them cooperatively so that information needs only to be gathered, presented and discussed once. We find that our process and most of the provincial processes are sufficiently flexible to permit this. The will is certainly there and where it has been tried, it has worked well. A relatively recent illustration in the

transportation field is the examination of alternative southern terminals of the Arctic Pilot Project - one in Quebec and one in Nova Scotia - where we worked with the provincial processes in both instances. Beyond this, we not only talk bilaterally with our provincial colleagues in this field but also meet annually with all of them to exchange ideas and address common problems.

With respect to regulatory authorities such as the CTC and NEB who must also deal with environmental issues, we ought to work in a complementary fashion. We see ourselves as being in a good position to draw out the environmental and related social issues in a way that can be used by such authorities in making their judgements. We see environmental assessment preceeding regulation. We see environmental assessment being brought along from the conceptual stages of a project and being dealt with continuously throughout project planning so that when a project is sufficiently advanced to submit to a regulatory board or commission, the environmental problems and solutions have already been addressed as well as publicly aired.

The approach I have just outlined reflects the Cabinet decisions establishing EARP in that environmental assessment is supposed to occur well before development decisions are made and to be seen as an input to such decisions. EARP exists to generate information in a timely succint way, not to make decisions. Our assessment panels should not appear to be competing with duly established decision-making bodies.

On the scientific side, we are trying to advance national understanding of the application of ecological principles to environmental assessment. I am sure any of you who have had much to do with the preparation of an environmental impact statement which ultimately would be judged by government, have been frustrated

by the "do everything" approach often taken. Frequently, an air of uncertain conservatism results in a great long shopping list of every ecological factor that could be related, however remotely, to the proposal. Instead of complaining about this being irrational, wasteful and scientifically dangerous, we often find proponents willing to go along because arguing about it would be even more time-consuming and costly.

Under our sponsorship, as well as that of Environment Canada, Dalhousie University and industry, the Institute for Resource and Environmental Studies at Dalhousie has been examining this whole question for almost two years. We expect their final report to be out this Summer. They are delving into such issues as what is ecologically significant, what ecological principles apply and what ecological parameters really need to be studied in order to arrive at a scientifically defensible conclusion.

Under the direction of Gordon Beanlands, the technique used to get at these questions has been a series of 10 invitational workshops held in various parts of the country. This has been enormously successful. One of the reasons it has been successful is the cooperative spirit with which it has been carried out. Each workshop has had about 15 participants drawn from all of the ecological sciences, and equally importantly, drawn from universities, consulting companies, industry and the provincial and federal governments.

These practitioners of diverse disciplines and responsibilities talked to each other for almost three days at each of the workshops about issues on which they had never before taken the time to focus. Even without a final report, a great deal of good has already been done through these exchanges. Hopefully, the

report will become an authority on the subject, to be applied and refined by those involved in environmental assessment in years to come.

Finally I want to mention another of our process experiments, the advance funding of those intervening at our public meetings. The Beaufort Sea assessment review is being used as a pilot project for providing money in advance to those who apply for it and meet certain criteria. As much as one million dollars may be distributed for this purpose. A group at Queen's University will be evaluating this pilot project and government will no doubt be making judgements in due course about whether such funding should be extended to other reviews.

If there is a subject which warrants public discussion, it must surely be the adequacy, efficiency and techniques of public consultation in government decision-making. We do not want traffic jams - we want ever better decisions. I said earlier that the federal EARP is flexible and evolving. I would welcome discussion aimed at ensuring that that evolution goes in a direction that the public wants and which serves our country's needs.

Thank you.

Pages Choisies

No. 8

L'environnement et le transport

Eviter les embouteillages

Raymond M. Robinson

Président exécutif, BFEEE

1982

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

Forum canadien de recherche sur le transport

Montréal, 1982

L'ENVIRONNEMENT ET LE TRANSPORT
EVITER LES EMBOUTEILLAGES

J'ai intitulé mon allocution "Eviter les embouteillages". En réalité, je parlerai de la nécessité de consulter le grand public, bien et au bon moment, quand il s'agit pour le gouvernement de prendre des décisions et d'approuver des développements des transports ou d'autres projets.

La planification des transports figure parmi les domaines les plus compliqués qui soient. La plupart d'entre vous êtes spécialistes en la matière. Je ne le suis pas. Je vous adresse la parole en tant que gestionnaire d'un processus d'évaluations environnementales dont le mandat est d'assurer, en premier lieu, que les décisions touchant d'importants projets de transports ou d'autres réalisations, soient prises sans qu'on cache les faits ou les impressions sur leurs conséquences éventuelles et, en deuxième lieu, que ceux qui sont touchés ou intéressés aient l'occasion d'influencer ces décisions.

Les processus décisionnels de l'Etat ont évolué et continuent de le faire. Cela peut poser des problèmes nouveaux aux planificateurs et aux directeurs d'entreprises et, parfois, les questions environnementales peuvent jouer un rôle de premier plan. Je sais de première main que si les questions environnementales et sociales connexes étaient considérées comme importantes dès le tout début de la planification ou de la prise des décisions importantes, si le public était informé et consulté au bon moment et si les directeurs

d'entreprises consultaient les planificateurs environnementaux et sociaux au même titre que les ingénieurs et les comptables, l'approbation ou l'appui de projets de développement souffrirait de beaucoup moins d'embouteillages qu'actuellement. Plus important encore, cela devrait rehausser considérablement la qualité ou la viabilité à long terme des décisions.

Je ne veux pas faire croire que nos planificateurs des transports, de l'entreprise privée ou de l'Etat négligent généralement les questions socio-environnementales ou hésitent à consulter le public. Cela peut arriver, mais dans la plupart des cas, les gouvernements et les sociétés tâchent maintenant d'utiliser l'apport du public dans leurs projets et d'obtenir des renseignements utiles sur les répercussions socio-environnementales de certains de leurs projets. Ce que je dis bien cependant, c'est que la volonté de faire participer le public peut procurer de sérieux avantages pour tous.

Cela peut s'expliquer de plusieurs façons. Les temps changent, nous changeons aussi: de nos jours, les gouvernements doivent écouter une gamme plus large d'opinions que jamais dans le passé. La confiance du public n'est pas aussi aveugle qu'autrefois, et il est bien plus dangereux d'ignorer ses revendications certains diront ses droits à participer aux décisions de l'Etat.

En effet, les tentatives d'échapper à la discussion publique des répercussions socio-environnementales aboutissent presque inévitablement à des ennuis. Un promoteur pourra penser que rien ne

s'oppose à la réalisation de son projet, mais à plus ou moins brève échéance il se heurtera à des gens qui ne partagent pas ses valeurs ou ses priorités et qui sèmeront de petits obstacles sur son chemin sans s'être concertés. Il est parfois possible de les prendre de court avant qu'ils ne s'organisent, mais de plus en plus, ces personnes s'adjoignent des alliés plus puissants. Aujourd'hui, le droit de se faire entendre et de comprendre est bien reconnu. Le planificateur qui l'ignore le fait à ses risques et périls. Le public canadien est probablement le mieux informé au monde, et plus que jamais il peut fournir des commentaires et des propositions à la fois utiles et sensés. Seul un planificateur mal avisé voudrait se priver de ces avantages.

Jetons un regard en arrière. Il y a vingt-cinq ans, j'étais étudiant à l'Université de la Colombie-Britannique. A cette époque, les étudiants, moi-même compris, voyaient généralement dans leurs gouvernements, leurs institutions, une sorte de Providence qui se montrait à la hauteur des changements tout en tenant compte, raisonnablement, des besoins de tous et chacun. Je ne sais pas au juste si nous étions particulièrement naïfs, mais peu d'étudiants et de gens épouseraient aujourd'hui ce point de vue.

Il y a quinze ans, vers la fin des années 60, bien des valeurs étaient contestées. Beaucoup de Nord-américains, en particulier la jeunesse de 15 à 25 ans, estimaient que leur vision du monde n'était pas reconnue par le pouvoir. Ils n'étaient pas seuls, car un bon nombre d'aînés, de 25 à 40 ans, appuyaient à la fois leurs points de vue et leurs

tactiques de protestation, souvent amusantes, parfois un peu plus inquiétantes.

Aujourd'hui, il reste des contestataires, mais ils sont moins bruyants. Il y a sans doute bien des raisons pour cela, y compris un cynisme, sinon un réalisme plus crus face à l'exercice du pouvoir dans nos sociétés occidentales. Peut-être aussi est-ce que nos institutions s'adaptent à ces pressions, qu'elles se sont ouvertes davantage, bien que beaucoup prétendent qu'il reste du chemin à parcourir.

Il y a deux ans environ, lors d'une conférence tenue à Québec, un très haut fonctionnaire du Gouvernement français, qui parlait des défis de l'administrateur public dans les années 80, disait que ce dernier devrait de plus en plus jouer le rôle d'arbitre entre des groupes bien organisés aux intérêts divergents et abandonner le rôle traditionnel qui était de rechercher le consensus public et de le mettre en application de façon quelque peu paternaliste. Le sondage Gallup publié le 27 janvier dernier confirmait ce point de vue: le quart des Canadiens croient que, pour les 10 à 15 prochaines années, la priorité du Gouvernement devrait être de donner au peuple plus de voix au chapitre. Seule l'inflation constitue une préoccupation plus importante, chez 48% des consultés.

Une caractéristique essentielle de cette mutation sociale c'est la complexité du processus décisionnel contemporain, particulièrement en ce qui a trait aux nombreux rapports réciproques entre les objectifs et les activités dans un secteur et leurs répercussions dans d'autres, aux

objectifs parfois contraires. Nul projet n'est isolé. Cette complexité, qui s'accompagne d'un apport massif de renseignements détaillés, a considérablement influé sur le fonctionnement des gouvernements, en particulier sur l'aptitude du corps politique à régir le processus décisionnel. En termes plus simplistes, les élus sont de plus en plus obligés de consulter les spécialistes. Ce qui est inquiétant dans cette évolution et qui cadre bien avec le sujet qui me préoccupe, c'est qu'en donnant leurs conseils, ces spécialistes doivent faire beaucoup de jugements de valeurs sous le couvert de l'analyse technique.

Ces jugements de valeurs sont dictés habituellement par les antécédents personnels de ces spécialistes ainsi que par les milieux professionnels où ils fraient. Après plusieurs années passées à diriger des spécialistes, je sais que les jugements techniques nécessaires pour influer sur les décisions politiques ne sont souvent pas clairs et précis. Au-delà du jargon, on découvre souvent un certain nombre de jugements subjectifs, à juste titre contestables. La plupart des politiciens ont beaucoup de difficulté à distinguer ces éléments cachés de subjectivité, même s'ils ont déterminé les recommandations finales. Ces jugements, ces valeurs doivent être mis à l'épreuve bien plus tôt dans le processus décisionnel si nous devons nous assurer de leur bien-fondé et de leur conformité aux valeurs de notre société. Une très bonne façon de le faire serait de les soumettre à la discussion publique, encadrée, structurée et équitable.

Il existe aussi une autre réalité du gouvernement qu'il serait utile de toucher, en partie du moins, par le biais de discussions publiques tenues en moments utiles. En théorie, le gouvernement est censé représenter, dans la mesure du possible, une vaste gamme d'intérêts de la société. C'est ainsi que des groupes aussi différents que les consommateurs, les agriculteurs, les forestiers, les pêcheurs, les industriels, les scientifiques, les médecins, les environnementalistes, les promoteurs de filières énergétiques, les gestionnaires des transports, les mineurs, les chefs syndicaux et les avocats peuvent s'adresser directement à des secteurs gouvernementaux qui leur sont souvent sympathiques. Ces secteurs sont supposés amener les perspectives de leurs "clients" à jouer, du moins en partie, un certain rôle dans les décisions qui les intéressent. Cela peut, et devrait parfois susciter des différends profonds au sein du gouvernement.

Une telle dichotomie est saine et, lorsque les intérêts divers sont bien représentés et qu'on donne suffisamment d'occasions pour influencer le processus décisionnel, elle peut donner de très bons résultats. En d'autres circonstances où il faut se hâter et tirer parti d'un mandat puissant que détient un ministère particulier sur une question quelconque, les fonctionnaires ne peuvent pas recourir à une consultation élargie qui serait peut-être souhaitable. Cela peut aboutir à des décisions qui traduisent des intérêts bien plus étroits. Rapidité et efficacité sont alors les mots d'ordre. Je n'ai rien contre les décisions rapides, mais prises aux dépens d'autres valeurs légitimes ou, peut-être, sans tenir compte de l'environnement à long terme, elles sont alors un remède illusoire. La consultation publique

peut faire beaucoup pour assurer que l'on considère un éventail suffisamment large d'intérêts et que les compromis sont faits honnêtement.

Pour certains, le mot "compromis" a des connotations mauvaises. Il ne devrait pas. Il est de la nature des gouvernements de faire des compromis. Mais il y a la manière. Je me souviens d'un ministre qui, il y a de ça quelques années, à un groupe dont je faisais partie lorsque j'étais au service d'Environnement Canada, avait affirmé que nous, les fonctionnaires, nous ne devions pas faire de compromis, que c'était là l'affaire des ministres. Dans une démocratie comme la nôtre, cela est assurément vrai. La difficulté, comme je le disais plus tôt, c'est la complexité des questions à traiter. Le jeu des jugements de valeur nécessite souvent une sorte de compromis, tandis que le temps qui presse les ministres amène à simplifier les questions par une consultation interministérielle et entraîne parfois de ce fait d'autres compromis. Je suis d'avis que les fonctionnaires bénéficieraient grandement de l'occasion de soumettre à la discussion publique au moins certaines des questions qui nécessitent des compromis. Le fardeau de la décision qu'ils doivent rendre devrait être mis à la place qui lui appartient, dans l'arène politique. Même les ministres pourraient en bénéficier car ils seraient alors en mesure de percevoir les différentes opinions qui existent dans notre société sur diverses questions, opinions qui ne sont pas toujours formulées clairement dans l'administration.

Autre aspect sur lequel on doit insister, particulièrement lorsqu'on se préoccupe, comme c'est mon cas, de la crédibilité de nos institutions, c'est que les compromis auxquels on en arrive au gouvernement ne sont pas toujours visibles. Certains parmi le public qui ont épousé une cause ne peuvent jamais être certains qu'on y a accordé l'attention voulue. Permettez-moi de vous en donner un exemple vécu. J'ai dirigé, pendant un certain nombre d'années, le Service de la protection de l'environnement. Pendant longtemps, lorsque le Service élaborait des règlements sur la dépollution, il avait coutume de consulter, au moyen de groupes de travail ou de colloques, les représentants des secteurs industriels et provinciaux touchés. Puisque j'étais moi-même de la partie, je sais fort bien que dans ces groupes de travail, il y avait de l'action, que nos fonctionnaires prenaient sincèrement la part de l'environnement. Toutefois, ce n'était pas la perception de ceux du secteur privé qui ne participait pas à ce processus consultatif. Je me souviens en détail d'une rencontre, où durant deux jours, nos fonctionnaires et de simples citoyens intéressés avaient discuté de notre façon de travailler. Nos fonctionnaires ont été sincèrement bouleversés d'apprendre dans quelle mesure ils passaient pour avoir partie liée avec l'industrie. Il ne me suffit pas de dire que cette perception est erronée; le public a le droit de savoir ce qui se passe. Plus subtilement peut-être, et gardant à l'esprit mes commentaires sur les jugements de valeur, il existe aussi une réelle possibilité que les systèmes des valeurs personnelles des gens qui participent à ces groupes de travail bénéficieraient d'un dialogue avec ceux qui n'appartiennent pas à leur milieu. Il est certain que les valeurs véhiculées par l'ensemble des groupes de travail subirait l'influence

d'un tel dialogue. C'est après avoir reconnu ces facteurs que le ministre de l'Environnement a décrété une politique de consultation publique, qui serait la norme dans l'élaboration des règlements.

Une autre question importante est ce qu'on pourrait appeler la réalité de la consultation; je dois ici lancer un avertissement. On doit traiter le public avec respect. User de la consultation publique pour légitimer des décisions déjà prises, sous des apparences d'ouverture d'esprit, ce n'est rien d'autre que de la malhonnêteté. Cela ne peut faire autrement que d'affaiblir la crédibilité du gouvernement. Il ne suffit pas de faire semblant; la conséquence de cette affirmation est évidente: la consultation publique doit avoir lieu tôt dans le processus décisionnel, avant toute prise de décision. Dans nombre de sociétés démocratiques, la crédibilité des institutions gouvernementales est déjà dangereusement affaiblie chez beaucoup; nous ne pouvons pas nous permettre d'empirer la situation en usant de consultations factices.

Vous savez peut-être que les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada possèdent divers moyens de connaître l'opinion du public sur les différents projets. J'aimerais parler de celui que je connais le mieux, le processus fédéral d'étude et d'examen en matière d'environnement (PEEE), comme exemple d'un système en évolution qui peut, selon moi, faire beaucoup pour résoudre quelques-unes des préoccupations dont je vous ai fait part.

Le PEEE est obligatoire pour tous les ministères fédéraux et facultatif pour les sociétés de la Couronne et certains organismes de réglementation. Il est de rigueur à la fois pour les programmes et activités fédéraux et pour les aménagements, dans le secteur privé, où il est question de terres, de propriétés ou de fonds fédéraux.

Ce processus est constitué de trois grands volets qui, ensemble, le distinguent d'autres processus semblables mis en branle ailleurs.

Le premier volet est que ce processus se fonde sur le principe d'auto-évaluation. Les ministères fédéraux font eux-mêmes l'évaluation initiale de leurs projets, en ayant recours aux compétences techniques d'autres ministères ou du secteur privé, au besoin, et ils décident si la réalisation du projet comporte des répercussions importantes sur l'environnement. A cette étape, ils peuvent aussi consulter le public touché ou intéressé. S'ils concluent que les répercussions prévues sont importantes (et ce terme assez mal défini peut signifier qu'ils pensent que le public sera probablement préoccupé), ils recommanderont que leur ministre demande au ministre de l'Environnement d'instituer une étude publique de l'ensemble du projet, par le biais de mon bureau, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE). Cette méthode conserve le pouvoir de décider ainsi que les responsabilités qui s'ensuivent entre les mains du gestionnaire principalement intéressé. Le but de tout cela est d'arriver à faire prendre conscience de l'environnement à ceux qui, autrement, pourraient ne pas s'estimer responsables de cet aspect. Permettez-moi d'ajouter que le BFEEE ne fait pas partie comme tel d'Environnement Canada, même s'il fait rapport directement à son ministre, M. John Roberts.

Deuxième volet, les décisions du Cabinet qui ont présidé à la mise en place du processus prescrivaient d'informer et de consulter le public pendant le processus d'étude, normalement au moyen d'une commission nommée spécialement et constituée de personnes provenant ou non de la Fonction publique.

La première tâche de cette commission est de rédiger et de publier un ensemble de directives en vue de la rédaction, par le promoteur, d'un énoncé des incidences environnementales. Selon la nature, l'importance et le caractère perturbateur des travaux, on pourra tenir une série de réunions publiques afin d'entendre les commentaires sur ces directives avant leur rédaction finale. De fait, à mesure que le processus évolue, ces réunions deviennent la norme.

Après sa présentation à la commission, si celle-ci est d'avis que l'énoncé a, de façon générale, respecté les stipulations des directives, il est rendu public et devient le fondement d'une série nombreuse de réunions publiques. Le public peut alors s'exprimer sur les insuffisances de l'énoncé ou l'amender. Préférablement, le promoteur participe pleinement à ces réunions afin d'expliquer l'énoncé et de répondre à des questions ou à des demandes spécifiques de renseignements complémentaires de la part des membres de la commission. Ces réunions sont informelles, les témoins ne sont pas tenus de prêter serment et il n'y a pas de contre-interrogatoire, ceci afin de favoriser la praticipation et d'éviter d'intimider.

Suite à ces réunions publiques, la commission en arrive aux conclusions qu'elle juge appropriées et soumet ses recommandations dans un rapport au ministre de l'Environnement qui, normalement, les publie immédiatement. Bien entendu, ces recommandations n'engagent personne, mais elles sont habituellement acceptées et respectées.

Troisième volet, le processus d'évaluation et d'examen n'est pas déterminé par la loi, mais il a été établi par une directive du Cabinet. Son application est donc suffisamment souple pour s'adapter à la situation. C'est pour cette raison que je vous disais qu'il évolue, à la lumière de l'expérience.

Dans le secteur des transports, la liste de projets étudiés par les commissions environnementales est assez longue: Projet du gazoduc de la route de l'Alaska, section du territoire du Yukon (je présiderai cette Commission); Projet de la route Shakwak, dans le nord de la Colombie-Britannique et au Yukon; agrandissement du port de Roberts Bank, près de Vancouver; projet de la route de Banff; remise en service de l'aérodrome de Boundary Bay, près de Vancouver; et projet Arctic Pilot de transport maritime de GNL (à la fois dans le Nord et en ce qui concerne les terminaux méridionaux).

Ceux que nous étudions présentement sont: le projet de production d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort (qui comprend la possibilité de transport maritime ou par oléoduc, ou les deux); un deuxième tronçon du projet routier de Banff, la voie maritime du Fraser, en Colombie-Britannique; l'agrandissement du port de Québec; celui de

l'aéroport international de Vancouver, autre projet pour lequel j'assumerai la présidence d'une commission.

Tout dernièrement, le ministre de l'Environnement nous a confié l'examen du projet de CP Rail qui a pour but de doubler la voie ferrée dans le col Rogers, dans le Parc national Glacier. La CCT a donné le feu vert au projet. Notre examen a pour objet de faire en sorte que les travaux n'auront pas d'effet fâcheux sur l'environnement.

Le Bureau ne fait pas qu'examiner les projets et administrer d'autres éléments du PEEE, l'une de ses tâches les plus importantes est de chercher à améliorer les aspects scientifiques autant que le mécanisme de la technique de l'évaluation environnementale au Canada, afin d'en augmenter la rentabilité, cela non seulement pour nous-mêmes au gouvernement ou le grand public, mais aussi pour les entrepreneurs du pays dont les initiatives ne doivent pas être réprimées par le carcan de la réglementation. J'aimerais vous citer quelques exemples de notre activité dans ce domaine.

Sur le plan de la réglementation, la répétition des efforts constitue l'une des faiblesses les plus chroniques de l'évaluation environnementale. On ne devrait pas soumettre les projets à d'innombrables examens; un seul bien mené devrait suffire, et si nous n'en sommes pas encore là, c'est le but vers lequel nous tendons.

Nous sommes en communication avec nos homologues provinciaux afin de nous assurer, lorsque l'évaluation doit se faire aux échelons

provincial et fédéral, qu'elle se fasse en collaboration de sorte qu'on n'ait à recueillir, présenter et discuter les renseignements qu'une seule fois. Nous estimons que le mécanisme prévu par nous et la plupart des provinces est suffisamment flexible pour le permettre. La volonté y est certainement, et les essais en ce sens ont été concluants. Un exemple assez récent dans le domaine des transports est celui de l'examen conjoint du choix des terminaux méridionaux du projet Arctic Pilot (un au Québec et un en Nouvelle-Ecosse). A part cela, nous ne tenons pas seulement des discussions bilatérales avec nos collègues des provinces, mais nous les rencontrons aussi tous les ans en vue d'échanger des idées et de nous attaquer à des problèmes communs.

Pour ce qui est des organismes de réglementation, comme la CCT et l'office national de l'énergie, qui doivent également se pencher sur des questions environnementales, nous essayons d'obtenir des résultats complémentaires. Nous estimons être en mesure de faire ressortir les questions socio-environnementales de manière qu'elles puissent servir à ces organismes dans la formulation de leurs jugements. Nous sommes d'avis que l'évaluation environnementale devrait précéder la réglementation. Nous pensons qu'elle devrait démarrer dès l'étape de l'avant-projet de sorte que lorsque le projet a suffisamment pris forme pour être soumis à une commission ou à un office de réglementation, on ait déjà trouvé des solutions écologiques et informé le grand public.

Je suis toutefois le premier à admettre qu'en pratique cela ne fonctionne pas tellement bien encore, surtout à cause du régime

statutaire dans lequel travaillent ces offices et commissions. Il leur est souvent difficile de prendre connaissance juridique des examens environnementaux informels qui peuvent avoir devancé les leurs. En outre, il est souvent jugé dans l'intérêt national qu'ils approuvent en principe une activité donnée avant qu'il soit possible de procéder à une analyse concrète de son aspect environnemental.

Sur le plan scientifique, nous tâchons de faire prévaloir, à l'échelle nationale, l'application de principes écologiques à l'évaluation environnementale. Je suis certain que ceux parmi vous qui ont déjà participé à la rédaction d'un énoncé des incidences environnementales devant être jugé par le gouvernement se sont sentis paralysés par la longue énumération des points et facteurs écologiques à traiter, lesquels ne semblent pas toujours avoir de relation directe avec le projet. Souvent, il se dégage de cette liste un air de conservatisme indéfini. Au lieu de s'en plaindre comme étant irrationnel, inutile et scientifiquement dangereux, les promoteurs de projet s'y plient de bonne grâce car il serait encore plus coûteux, en temps et en argent, de s'y opposer.

Pour notre compte, celui d'Environnement Canada, de l'Université Dalhousie et de l'industrie, l'Institut pour les études des ressources et de l'environnement de l'Université Dalhousie étudie l'ensemble de cette question depuis bientôt deux ans et devrait publier son rapport cet été. L'Institut se penche sur ce qui est significatif du point de vue écologique, sur les principes écologiques qui s'appliquent et sur les paramètres écologiques qui doivent vraiment être étudiés afin d'en arriver à une conclusion scientifiquement défendable.

Sous la direction de Gordon Beanlands, on a mené une série de 10 ateliers auxquels ont participé certains invités dans diverses régions du pays. Cela a été une très grande réussite, en grande partie à cause de l'esprit de coopération qui y a régné. Pour chaque atelier, il y a eu une quinzaine de participants, de toutes les sciences écologiques et, tout aussi important, d'universités, de firmes d'experts-conseils, de l'industrie ainsi que des gouvernements provinciaux et fédéral.

Ces spécialistes de diverses disciplines et responsabilités se sont entretenus pendant presque trois jours, dans chaque atelier, sur des questions sur lesquelles ils n'avaient jamais eu le temps de réfléchir. Même sans rapport final, ces échanges ont déjà porté fruit. Il est à espérer que le rapport fera autorité, et que ceux qui font de l'évaluation environnementale pourront en appliquer les conclusions et les parfaire dans les années à venir.

Je voudrais enfin vous faire part d'une autre de nos expériences, le financement anticipé des intervenants à nos assemblées publiques. L'examen des évaluations du projet de la mer de Beaufort sert actuellement de pilote. Ceux qui pourront en profiter devront en faire la demande et répondre à certains critères. A cette fin, on pourra accorder jusqu'à un million de dollars. Un groupe d'étude de l'Université Queen's évaluera ce projet pilote, et le gouvernement se fondera sans doute sur ses conclusions pour décider d'accorder d'autres subventions de cette nature.

S'il existe une question qui mérite d'être discutée sur la place publique, c'est sûrement celle de l'à-propos, de l'efficacité et des méthodes de consultation publique dans le processus décisionnel du gouvernement. Nous ne voulons pas d'"embouteillages"; nous voulons des décisions meilleures. Je disais plus tôt que le PEEE fédéral est flexible et qu'il est en pleine évolution. Je serai volontiers ouvert à toute discussion dont le but serait d'assurer que cette évolution suive une direction voulue par le public tout en répondant aux besoins de notre pays.

Merci.